O.D. SKELTON MEMORIAL LECTURE

THE UNITED STATES IN CANADIAN FOREIGN POLICY

PRESENTATION BY ALLAN GOTLIEB

TORONTO, Ontario
December 10, 1991

92-03676/

O.D. SKELTON MEMORIAL LECTURE

THE UNITED STATES IN CANADIAN FOREIGN POLICY

PRESENTATION BY ALLAN GOTLIEB

TORONTO, Ontario
December 10, 1991

O.D. Skelton Memorial Lecture

Oscar Douglas Skelton was born on July 13 1878 in Orangeville, Ontario. After a brilliant undergraduate career at Queen's University in Kingston, Ontario, Skelton was awarded his M.A., along with medals for highest standing in Latin and Greek. In 1908, he received his Ph.D. in political economy from the University of Chicago. That same year, Dr. Skelton was named Sir John A. Macdonald Professor of Political and Economic Science at Queen's. Eleven years later, he was named Dean of Arts, a post he held until he resigned from the university in 1925. Dr. Skelton was a prolific scholar, the author of several major books, including biographies of Sir Alexander Tilloch Galt and Sir Wilfrid Laurier.

In 1925, Dr. Skelton accepted Prime Minister W.L. Mackenzie King's offer to succeed Sir Joseph Pope as Under Secretary of State for External Affairs. Until his death, in late January 1941, Dr. Skelton served as the principal adviser to the Prime Minister, sometimes called the "deputy prime minister". To Mackenzie King, his death was "the most serious loss thus far sustained in my public life." One Canadian historian has described him simply as the most powerful civil servant in Canadian history.

As head of the Department of External Affairs for more than fifteen years, Dr. Skelton helped to define a distinct Canadian foreign policy. He also was responsible for the recruitment of a remarkably able group of officers. Dr. Skelton firmly believed in appointment and promotion by merit and the list of recruits he attracted to Ottawa is an impressive one indeed, highlighted by two Governors-General (Georges Vanier and Jules Léger) and one Prime Minister (Lester B. Pearson) as well as numerous senior mandarins.

O.D. Skelton

Allan E. Gotlieb was born in Winnipeg, Manitoba in 1928. He studied at the University of California and subsequently at Harvard Law School and at Oxford as a Rhodes Scholar.

Mr. Gotlieb began his public service career with the Department of External Affairs in 1957 and served in Ottawa, Geneva and Washington. He was named a member of the Eighteen-Nation Disarmament Conference in 1962, and on his return to Ottawa in 1964 became the Head of the Legal Division at External Affairs. In 1967, Mr. Gotlieb was appointed Assistant Under-Secretary of State for External Affairs and Legal Advisor. In 1967 and 1968, he was Canadian alternate delegate to the United Nations' General Assembly. In December 1968, he was appointed Deputy Minister of the newly created Department of Communications. From 1973 to 1977 he was Deputy Minister of Manpower and Immigration. He was Under-Secretary of State for External Affairs from 1977 to 1981 and Canada's Ambassador to the United States from 1981 to 1989.

An author, Mr. Gotlieb has written five books and has also published many articles in the fields of political science and international law. Mr. Gotlieb is Chairman of Canada Council and member of Boards of Directors of several major Canadian organizations.

Mr. Gotlieb is a recipient of the Government of Canada Public Service "Outsanding Achievement Award" and is a Companion of the Order of Canada.

It is a great privilege for me to be invited to deliver this first O.D. Skelton Memorial Lecture on Canadian foreign policy, on the occasion of the 60th anniversary of the Statute of Westminster. I congratulate External Affairs and International Trade Canada on the creation of this annual lectureship in honour of a man who, as Under-Secretary of State for External Affairs, was, more than any other one individual, responsible for the creation of Canada's foreign ministry as we know it today.

I have selected as my theme, "The United States in Canadian Foreign Policy." I have chosen it because I believe that it is from this perspective – the perspective of our relations with our superpower neighbour to the south – that we can acquire the greatest insight into the general nature of Canada's foreign policy.

You are deliberating today and tomorrow on whether Canada has made a difference. My focus tonight is on the forces that have created the foreign policy that has, in my opinion, made the difference.

It is my thesis that, over the past 60 years (and it is this period I will examine), Canada's strategies on the international plane have largely been driven by our concerns about our relationship with the United States. In the drama of Canada's foreign policy, the U.S. is always the principal actor; at the table where Canadians prepare the ingredients of their foreign policy, the U.S. is always the principal guest; when Canadians assemble to discuss their needs and destiny, the spectre of the U.S. is always there to dominate their thoughts.

It would be folly to try, in the course of a single lecture, to portray the history of our relationship with the United States; or to catalogue the various phases in its development; or to describe all the initiatives, ideas and efforts – good, bad, creative and sterile – that our politicians and diplomats have come up with, to cope better with the challenge of existing next to the world's strongest and richest nation.

I will try, instead, to put forward certain generalizations about the United States as the central factor in our foreign policy and will do so on two levels or planes.

First, I will address the U.S. factor as it has affected the fundamental character of our foreign policy in the broadest sense, that is, our relations with the entire international community. Second, I will address the subject in terms of our policies for dealing directly with the U.S. in a bilateral context, in pursuit and defence of our national interests.

Developing our own distinctive international outlook while managing our all-pervasive bilateral relationship with the U.S. are but two dimensions of a single preoccupation that has dominated our existence for half a century. Our overriding national preoccupation has been about how to limit U.S. power over our national destiny while deriving maximum advantage from our propinquity.

In the 60-year period between the creation of Canada through the British North America Act and our independent membership in the world community, the U.S. figured importantly in our national agenda, with trade, fisheries and boundary issues giving rise to many concerns, but Canada dealt with them through its imperial ties. The record does not support the conclusion that our interests were regularly overridden by London or ignored. Indeed, even before Westminster, Canadian representatives began to sign agreements with the U.S. in our own right, the Halibut Treaty of 1923 being the first example.

Many of the disputes between our fledgling confederation and the U.S. were highly contentious. But there is no question that, as our nationhood took form in the first three decades of this century, the principal concerns of the Canadian political cadre focused not on Washington, but on the imperial connection. Increasingly, in this turbulent century, our preoccupation was with the tutelage role of London and the perceived subordination of Canadian interests to imperial goals and strategies.

In the Department of External Affairs, the dominant anxieties of our most senior officers and powerful minds related virtually to a single matter – emancipation from our subordinate imperial status. Even after the Statute of Westminster acknowledged the equal voice of the dominions in international affairs, many of our brightest and best directed their energies to arguing why Britain should not lead Canada into another European war. The brilliant

Loring Christie even went so far as to believe that even if Britain went to war against Germany, Canada might not have to be drawn in. Mackenzie King shared these isolationist sentiments but knew that Canada could never stand aside in the event of war. A week after the British declaration in 1939, we followed with our own. Christie, a disappointed man, went to Washington.

Our preoccupation with the influence of Whitehall may have helped blind some of our diplomats to what was happening in Europe. This was certainly not true for all our officers – Lester Pearson, for example, saw clearly what was happening – but it is curious that, apart from our determination not to subordinate ourselves automatically to imperial strategies and goals, the Department of External Affairs did not always, in those days, vigorously pursue national interests when these departed from imperial company. For example, at the historic Hague Codification Conference on Territorial Waters in 1930, the Canadian delegation made only one intervention during the entire lengthy proceedings. It consisted of a single sentence; the Canadian delegate said, "I agree with the statement of my distinguished British colleague" (or words to that effect). The Canadian delegate was Lester Pearson.

So, prior to World War II, it was the shadow of London, not Washington, that fell over Ottawa, and, not surprisingly, the primary focus of our fledging foreign policy was emancipation from the imperial tie. Not only was Washington not seen as threatening; it was the target of our strong embrace. First wanting to see the U.S. in the war, then wanting to support its efforts in the most effective way, the Department of External Affairs, under the leadership of Hume Wrong, Norman Robertson and Lester Pearson, articulated the principle of functionalism to describe the role we might legitimately seek to play in allied counsels and to determine when we might appropriately claim a voice of our own at the committee tables.

Concerns about British dominance in our foreign policy died during the war and, of course, were never revived. But, in the early postwar period, they were not immediately supplanted by concerns about dominance from Washington.

On the contrary, our principal worry was that the world's most powerful nation – the most powerful nation in the history of the

world – would pack its bags, quit Europe and go home. Out of these immediate postwar concerns, the most dominant characteristics of our modern foreign policy were born.

I refer first of all to our transatlantic vocation and then, more generally, to multilateralism, globalism and support for international organizations as the principal features of our foreign policy. From World War II until this day, Canadians have seen in the Atlantic community, in multilateralism, universalism and international institutions, the pillars that support virtually the entire structure of our foreign policy.

It is in the multilateral arena that the most distinctive features of our foreign policy were moulded. It is through our multilateral vocation that Canada has made a difference.

The origins of this orientation, this commitment to internationalism, did not reside in desires to countervail or limit U.S. influence over Canada. The very opposite is true. If the U.S. returned to a state of isolationism, any number of bad consequences would follow. The failure of the League of Nations might be repeated and yet another global war follow suit. Collective security would be an unachievable goal and the world could once again be threatened by an aggressor state.

In this respect, we were giving expression to a long-standing concern in our foreign policy; we believed that, to borrow a phrase used by Professors Granatstein and Hillmer about an earlier time, "a happy Anglo-American relationship was vital to Canadian security."

If the U.S. withdrew into itself, if the triangle were broken, Canada might have to choose a closer alignment with the U.S., given British decline and European weakness. To have to choose one side of the Atlantic over the other would be a very unattractive proposition for Canada and would place great strain on our national unity. So both logic and the national interest suggested a commitment to building institutions, such as the North Atlantic Treaty Organization (NATO), that would keep Europe and the U.S. together, and global organizations in which the U.S. would do its full part to maintain collective security.

Hence it made excellent sense for Canadians to place multilateralism at the centre of our newly emerging foreign policy. Building effective international institutions was perfectly in accord with Canada's national interests. And the pursuit of this goal was also in perfect harmony with other qualities shared by Canada's diplomats.

For the most part, this cadre of officers was idealistic and internationalist in outlook. Not a shadow of the old isolationism was to be found anywhere in the East Block (the building on Parliament Hill where External Affairs was then located.) Many in the cadre were children of the Manse, strongly anti-imperialist and anti-colonial in their attitude, embued with a missionary spirit. They were anxious to help maintain a peaceful and secure world, to see the end of colonialism and to champion justice for the poorer nations about to emerge as the Third World. Consequently, in this early postwar period, there was a remarkable harmony between our idealism and our national interests.

Nor did the pursuit of these goals produce friction with the United States. Canada and the U.S. were partners in the enterprise of building world organizations – the United Nations (UN), the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), the specialized agencies – and in making them work. Subsequently, the U.S. and Canada were both architects of the most important innovation in the history of the UN – after its creation – the transfer of effective political power from the Security Council, paralysed by the Cold War, to the General Assembly.

Thanks to gifted politicians and diplomats, Canadian diplomacy was innovative, effective and much admired in those years. The growing body of memoirs of Canadian diplomats testifies to this creativity. We wanted to help make NATO into a transatlantic community and not just a military alliance. We wanted to make the Commonwealth into a multiracial organization of developed and developing nations. We wanted to make the UN an effective player in both economic and humanitarian affairs. In all these instances, we made important contributions.

In my last year as a student at Oxford, I recall mentioning to the eminent English philosopher Stuart Hampshire that I had just joined the Canadian diplomatic core. "The finest in the world," he

said, "and crowned by the remarkable achievement of the head of your UN delegation, Paul Martin, in breaking the impasse over new members." Indeed, that Canadian initiative reflected Canadian foreign policy in its most characteristic mode – seeking a universal United Nations. This Canadian success came just one year before an even greater Canadian achievement – that of Lester Pearson and his aides in creating a UN peacekeeping presence in the Suez under the aegis of the General Assembly, not the Security Council.

The period of the 1950s and early 1960s marked the high-water mark of U.S. power in the world and the most intense moments of the Cold War. Our participation in international institutions gave us the opportunity, through forming associations with like-minded states, to exercise creative influence over the U.S. in a very dangerous and tense period. The fear of nuclear war was a very strong force motivating our energetic stance in international organizations.

To say that, in this period, Canada began to look to the rest of the world, that is, to multilateralism, as a counterweight to the U.S. in our national life might sound simplistic, but it has an important element of truth to it.

And look to the rest of the world we did. To the dismay of the purse-keepers and managers of the federal bureaucracy, Canadian diplomats were never very successful in establishing priorities in the shaping of Canadian foreign policy. The need was to be everywhere. New embassies burgeoned in every continent, a major aid program took shape with funds directed to every corner of the globe. A major participant in the Colombo Plan in Asia, we were in time to become a larger contributor to Anglophone Africa than the U.S. and second only to France in Francophone Africa.

We became principal architects of the Commonwealth and La Francophonie and regarded them as centrepieces of our foreign policy. It became our proud claim that Canada was a participant in every major peacekeeping operation held under the auspices of the United Nations. The UN, the specialized agencies and GATT were a principal focus of our international effort. Europe and Latin America, the Caribbean and, indeed, every continent and region required our diplomatic presence. An endless battle

between the diplomats and the treasury led to the typically Canadian phenomenon of opening embassies and then closing them, then opening them again and closing them – what might be called the Ecuador Embassy syndrome. The battle continues to this day, when we have 146 offices throughout the world.

Thus, though not by any means a global power, Canada nevertheless came to practise a global foreign policy and sought consistently through the decades to play a global role. A story that is probably apocryphal might help explain this phenomenon.

I heard long ago that an eminent member of the Toronto establishment, Dean Acheson, once said that the problem with Canada was that it was a regional power without a region. I tried to find the actual quotation, poring through all possible sources, but failed to trace it. I did manage to find his unkind comments about Canadian high-mindedness and hypocrisy, but no reference to Canada as a regional power without a region. But if Acheson didn't say this (I have heard it attributed also to Buckminster Fuller and Herman Kahn), he could well have done so because it seems to sum up perfectly the geographic reality underlying Canadian foreign policy.

The United States is our region. That is the reality.

The primary consequence of this simple fact is that, as a counterweight, to find lebensraum, so to speak, we directed our efforts and creative energies to a foreign policy based on a presence and role in every other region and in every international organization. The Commonwealth, where the U.S. had no presence, was a typical example. Globalism, multilateralism, universalism, and an active role in international organizations: these mainstreams of our foreign policy flowed naturally from our need for balance in the external forces shaping our national destiny.

The secondary consequence of the "regional power without a region" dictum is that, if there was, for many years, one area on the face of this globe that Canada tended to neglect, it was Latin America – the basic reason being that it was the backyard of the U.S. and, hence, not a natural area to seek counterweight. We kept very clear of the Organization of American States (OAS) and did

not wish to find ourselves in Western hemispheric groupings in the specialized agencies.

Until very recently, we did not pull our weight in this region and it is no credit to us.

I don't think it is possible to put a date on the time when Canadians began to see multilateralism as a way of constraining the exercise of that power as it might apply directly to Canada.

Based on my own experience, I believe that, by the mid-1950s, it was quite normal for Canadians to see multilateralism at least partly in this light.

During the Diefenbaker years, Canada began to use multilateralism as a form of pressure against the U.S. in a bilateral context. In the late 1950s, the Canadian Cabinet accepted a recommendation of the Interdepartmental Committee on Territorial Waters to seek to establish a 12-mile exclusive fishing zone off our coasts. The U.S. was strongly opposed. For several years thereafter, we waged an enormous diplomatic campaign to gather support for a new international rule of law in favour of 12 miles. We blocked agreement on a rival U.S. proposal at the First UN Conference on the Law of the Sea in 1958, and, eventually, thanks in no small measure to Canada, a rule emerged in the 1960s that legitimated the Canadian, not the original American, approach to a 12-mile zone. Then we moved unilaterally.

The Canadians understood perfectly what they were doing. They consciously refrained from an untimely unilateral act that would have offended the United States. They supported an international consensus to legitimate what they intended to do and then did it. With variations, this is a fundamental strategy that Canada was to adopt again and again over many years in the pursuit of jurisdiction over territorial seas, navigation through Arctic ice, pollution control on the high seas and so on. We persistently sought international sanction, in the form of new rules, for actions that were strongly opposed by and largely directed against the United States.

Similar examples can be drawn from areas other than territorial waters, resource management and environmental controls.

In a misguided move, the Diefenbaker government sought to achieve a quick UN agreement on disarmament in order to allow it to resolve a dangerous (and ultimately fatal) division in its own ranks on the issue of a nuclear role for our armed forces. Aimed at forcing the U.S. hand, it produced one of the worst periods of tension in our relations with the United States.

By the late 1960s, Canada's vocation for international organization was at its high point. At the UN, Canada was instrumental in contributing credibility to the very idea of a middle power. And we were comfortable in our role as a middle power, forming alliances on key votes with Sweden, Austria, Mexico, Egypt, Yugoslavia, Mexico and other middle powers, working assiduously for disarmament, trying to dull the edges of the instruments of the Cold War, seeking compromise and advocating moderation, yet with our roots firmly grounded in the Western camp.

To some Canadians, there was, at times, something a little too strenuous in our efforts to be a leader of the middle camp, something a little presumptuous about the way our politicians, media and others regarded Canada as the virtuous torchbearer for a better world. But, to some other Canadians, our efforts did not seem strenuous enough and were damaged by our too close association with the U.S. and our lack of neutrality.

These factors, together with a growing nationalist sentiment in Canada, led to a sense of impatience about our international role, a certain cynicism about our Boy Scout internationalism, about Pearsonism without Pearson, about overreacting, about being too close to the Americans, about the absence of successes as in former days, and so on.

Against this background, the newly elected government of Pierre Trudeau undertook a foreign policy review. The results of this effort, laid out in the six booklets of *Foreign Policy for Canadians*, struck many in the Canadian academies, in the media and in official circles, as rather strange or even eccentric. Packaged in the trendy language of the time, the report was criticized for weakness in its commitment to internationalism and for placing too great a stress on the national interest rather than on a better world. And why, it was asked, was there no separate document on relations with the United States?

With the perspective of time, one can perceive these documents in a rather different way. The decade of the 1960s saw a tremendous increase in Canadian concerns about our vulnerability – actual or perceived – to the United States. Controversial measures were planned or adopted to limit U.S. capacity to buy up an increasing share of Canadian industry, and some sectors of the economy (banking, communications) became protected in whole or in part. Deep conflicts arose over pollution and other environmental issues, sovereignty over territorial and international waters, the Arctic, the movement of U.S. icebreakers through the Northwest Passage, fishing resources and other matters.

United States power was at its height but, because of Vietnam, confidence in U.S. leadership was at an all-time low among Canadians. This newly felt Canadian nationalism brought an increased focus on the national interest and protection of our sovereignty.

Despite its different rhetoric and terminology, I believe that *Foreign Policy for Canadians* was not so much a break with mainstream foreign policy thinking as a fresh way of seeing and presenting traditional policies in a more nationalistic period.

There was no separate document on policies for dealing with the U.S. because Canadians to a large extent perceived foreign policy as dealing with all the world except the United States. Otherwise put, there was no separate paper on the U.S. because Canada's dealings with the rest of the world were simply an expression of the way we dealt with the reality of the United States. The authors of the papers rightly said that our policies toward the U.S. were to be found in all the documents dealing with the world, secreted, so to speak, from their interstices, and that, in any event, a detailed study would come later. Notwithstanding the changed rhetoric and the scaled-down pretensions to the helpful-fixer role, there were, in the larger scheme of things, no true discontinuities in outlook and goals.

When, a few years later, the next chapter finally came forward in October 1972, in the form of the Secretary of State's paper on *Canada-U.S. Relations: Options for the Future*, there were really no surprises and, again, no discontinuities.

The *Options* paper was unusual in that it focused squarely on the dominant question in our foreign policy: how to limit the impact of the U.S. on Canadian nationalism and identity – that is, how to reduce Canadian vulnerability to U.S. policies and actions. In the domestic field, the third option called for strengthening control over vital areas of the national interest in the economic and cultural spheres, while in foreign affairs it called for – guess what – an increased commitment to the rest of the world. This was our old friend multilateralism and globalism presenting itself in a new form – diversification of our economic relations with important countries other than the United States.

It was also our old friend presenting itself in a very old form – transatlanticism as a counterweight to continentalism.

Hence, whether we look at *Foreign Policy for Canadians* or at the third option, the principal actor in the play, the principal guest at dinner was the United States. The dominant concern remained the same – Canadian vulnerability to U.S. power and influence.

Moreover, our policy responses, in their essence, also remained the same: intensify the effort to build counterweights and accelerate the effort to establish deeper, more valuable relationships with the rest of the world – minus the United States.

If the vocabulary of these studies was somewhat different from what was characteristic of an earlier period, was there anything else that was different?

The answer is yes, but the differences are not easy to define.

1. There was very little will, in government, officialdom or business, to implement the diversification in our foreign relations prescribed by the third option. While the government was exhorting in favour of diversification, economic and trade relations with the U.S. were continuing to deepen. When the third option was proclaimed in 1973, our trade with the U.S. stood at around 60 per cent of our total exports; by 1984, when the Liberal government was defeated, it had reached over 75 per cent. The Contractual Link of 1976 notwithstanding, our trade with Europe declined in value by 50 per cent during the same period.

2. There were subtle changes in the way we began to perceive our multilateral vocation. Within some of the government's pronouncements, there were increasing echoes of a sort of incipient neutralism. First heard in the defence policy review in the early Trudeau years, there was a growing tendency to present ourselves as standing equipoised between the two superpowers, morally at arm's length from the two, so to speak. While it is true that these expressions were more characteristic of the outlook of Mr. Trudeau than his foreign ministers, they found some resonance within the Department of External Affairs. If anti-Americanism was not a typical state of mind among our diplomats, it is nevertheless the case that, in the decades of the 1970s and 1980s, a number of officers sometimes gave the impression that they judged the legitimacy of our foreign policy by the extent to which it differed from that of the U.S. The effect of this was to distort and, in some respects, undermine the rationale underlying our historic commitment to multilateralism.

Notwithstanding these changing nuances, multilateralism remained the constant behind our foreign policy during all these years. But the sense of vulnerability of our nationhood to the pervasive influences of the U.S. was, so to speak, the constant behind the constant.

During these decades there was a third constant in our foreign policy, and it also arose from our relationship with the United States.

This constant concerned the way in which Canada tried to manage the American relationship, and it came down to this: the best method for getting along with our sprawling, unpredictable and sometimes insensitive neighbour was to follow the diplomatic way. In other words, the relationship was best managed by utilizing diplomatic skills, maintaining maximum control over our own negotiating position and, above all, not relying on intermediation in any form other than in the most exceptionable circumstances.

As that brilliant practitioner of the diplomatic arts, John Holmes, put it, "Our wordly wisdom has been that no mechanisms provide a valid alternative to the rough and tumble of diplomacy." Formal

dispute settlement, whether in the form of arbitration, third-party conciliation or mediation, judicial recourse or whatever, was to be avoided.

Again, as John Holmes put it, Canada and the U.S. became, in their respective classes, "leaders in the creation of new institutions for world order. There was little interest on either side, however, in creating new institutions for the continent. There was the traditional fear of mortgaging our political sovereignty." He was quite right. We wanted to maintain three things: control, control and control.

There were no distinctive Canadian contributions here to the management of international relations.

It has been speculated that our unhappy experience with international arbitration in the days when the British were responsible for our relations with the U.S. was the cause of our lingering hostility. I think it might also be due in part to the limited influence of lawyers in the corridors of power – at least until recent years. Many of our most gifted diplomats – Norman Robertson, for example – were not enamoured of international lawyers, and few thought international law of much use when the task was to be flexible and seek compromises, build bridges, or find middle ground toward which others could move.

Many of our diplomatic stars in the postwar era were also active during the years of the League of Nations and would remember the central role of the international lawyers in the deliberations of the League and the futility of their efforts.

As a result, virtually all attempts to create bilateral institutions in the North American context were stillborn or aborted or faded after some initial use. Even recourse to the historic International Joint Commission declined significantly.

The Americans were no more enthusiastic about such institutions than the Canadians, although, as the stronger power, this is not surprising. What is surprising was the failure of successive generations of Canadian diplomats to warm to the idea that Canadian interests could be protected by an equal voice in a

bilateral institution. "The assumption was not questioned," said John Holmes, "that joint mechanisms tend toward integration."

I was no exception.

In the first speech I made in the U.S. in my capacity as Ambassador – it was in Lansing, Michigan, in 1981 – I chose as a theme the reluctance of our two countries to resort to binational institutions or third-party techniques in the management of our affairs. Although there were signs of a change of attitude in the air, I thought I was expressing eternal verities.

To sum up, Canada's foreign policy, for a period of half a century, was characterized by two dominant strategies, both arising from our concerns about U.S. power and influence over our national destiny. Multilateralism and distrust of bilateral institutions endured through the decades and through changes in governments as the twin hallmarks of our foreign policy.

These strategies are now challenged by events entirely beyond the control of Canada. Not only are they challenged; they are being undermined by the deep and enduring trend of events in both the United States and Europe.

We are at one of the great disjunctions in the history of our foreign policy. We are now in an era of discontinuity.

To understand why, it is necessary first to look at the course of domestic change in the U.S. The idea of centralized diplomatic management of our relations with the U.S. and of avoiding mechanisms that could constrain our sovereignty evolved in the era of the imperial presidency. The Great Depression, the Second World War and then the Cold War all contributed mightily to the growth of power in the White House. It was feasible, therefore, and even logical to concentrate power in the foreign affairs bureaucracy in Ottawa in order to deal effectively with our neighbour.

Freewheeling departments, provincial officials and even Cabinet Ministers could weaken our voice in Washington and complicate our strategies. As tensions grew between Ottawa and Washington in the 1970s and 1980s, the Cabinet regularly endorsed directives

enhancing the capacity of External Affairs to exercise greater control over all the players in the Canada-U.S. relationship. Anything that weakened the centralization of power was seen as a threat to our capacity to deal effectively with the U.S.

The deep tension in our relations caused by the National Energy Program (NEP), the Foreign Investment Review Agency (FIRA) and communications policies served only to reinforce the need for External Affairs to act as a centralized agency co-ordinating Canadian strategies and responses. The spectre of linkage by Congress of separate issues (such as border broadcasting and tourism) and threats of retaliation further reinforced the principle of centralized management.

Paradoxically, at the very time when these centralizing, managerial tendencies grew stronger in Canada, decision-making in the U.S. began a precipitous flight to decentralization. Vietnam, Watergate and the decline of the presidency helped swing the pendulum of power over to Congress, which, in the meantime, began to witness the dispersal of its own power from the centre to the Committee and Sub-Committee chairmen and their staffs. Accelerated by reforms in Congress, the weakening of the seniority system, the rise of special interests and a myriad of other forces, a massive process of subinfeudation ensued. Congressional barons became the true wielders of political power in the domestic field.

The warning signals were apparent by the late 1970s. In the area of perhaps the most long-standing friction – fisheries and territorial waters – a stunning reversal occurred in Ottawa's traditional posture for dealing with the U.S. Led by an outstanding negotiator, Marcel Cadieux, Canada sought and obtained agreements for arbitrating maritime boundaries on the east coast and for creating a binational council to which both countries would delegate regulation and management of their east coast fisheries resources – the richest such resources in the world. But the Senate walked away from the treaty creating the supranational management body.

Although the negotiations therefore failed, the agreement was historic for us. It marked the first evidence of our realization that to deal effectively with these vital issues, we had to accept the

reality of decentralization of U.S. power and the need, in some form, for supranational management or dispute settlement.

Meanwhile other forces, equally pervasive but more insidious, were complicating our ability to deal with the United States.

For decades, Canada worked with the U.S. in multilateral bodies to abolish or reduce all tariffs. We succeeded perhaps better than we knew. By the beginning of the 1980s, two thirds of our goods were crossing the border duty-free and the tariffs on the rest averaged only about 9 per cent.

In large measure, we had gained free trade with the U.S., but we realized we had, as a result, become subject to a new type of vulnerability. The GATT had removed tariffs but it had not constructed, in parallel, effective measures to settle trade disputes. When tariffs were replaced with an explosion of non-tariff barriers, that is to say, when neo-protectionism spread its shadow across the world's largest trading relationship, Canada, the more dependent and vulnerable partner, had no objective mechanisms, no shield other than retaliation, to cope with the threats.

By 1983, when the Trudeau government proposed sectoral free trade, there was a rapidly growing realization in Ottawa that the status quo was unstable and potentially unfavourable to Canada. Hence, new moves in the trade field were urgently necessary to create protective mechanisms against trade harassment and neo-protectionism.

Thus was born the consensus within government circles that bilateral institutional mechanisms were essential to protect Canada's economic interest from protectionist initiatives inspired by special interests and Congress.

The free trade negotiations were mounted at the same time as we were experiencing the nastiest trade dispute with the U.S. in our history. We learned from the softwood lumber countervail that Canada's largest industries were at the mercy of U.S. administrative tribunals subject to political pressures generated by Congress. At the very same time, we saw the rise of unilateral action in U.S. trade relations and the appearance of powerful new legislative instruments in support of unilateralism. The political

forces aroused by foreign competition, the fear of economic decline and congressional pressures could hardly be contained by centralized management by the State Department or the White House or the President himself.

For this reason, the most significant goal sought in the free trade negotiations was the creation of institutional means to remove the consequences of unfair trade decisions. The system of binational panels set up in Chapters XVIII and XIX of the Free Trade Agreement (FTA) is the most important part of the Agreement.

Some 25 cases have already made their way to the tribunals. As the monstrous softwood lumber dispute comes to the fore again, "the big difference between now and the last case in 1986" – to quote a member of one Canadian industry – "is the stage in the Free Trade Agreement for a binding panel review where the political factor is reduced to a minimum."

Now we are hearing demands to speed up the task of getting a single North American law of dumping and countervail. This, I believe, is an inevitable consequence of this type of trade harassment.

Thus are we witnesses to a major discontinuity in our approach to co-existing with the U.S. As fragmentation of political power continues in that country, as the voices of special interests get stronger and stronger, as respect for political authority everywhere declines, Canadians will turn more and more to the rule of law in our dealings with the U.S. and to bilateral institutions that can abridge the raw power of public pressure and special interests through objective intermediation.

The increasing resort to law and supranationalism will accelerate because of the second great factor of external change that is affecting our foreign policy.

The strategy of multilateralism as a counterweight to U.S. influence presupposes a world in which middle powers build coalitions in international organizations embracing most of the component states of the international community as equal units.

It has also presupposed superpowers in opposition to each other, which create the conditions for middle-power leadership in the world organization. The postwar world first saw an explosion of its component members as the process of decolonization took hold and national sovereignty flashed like a contagion across the globe.

Yet, while it is still flashing in the Balkans, powerful counterforces have been at work. In the continent that gave us the nation-state, the fatigue of a 100-year European civil war triggered a vision of a larger community in which sovereign powers are pooled and exercised by central organizations. Slowly, over 40 years, we have witnessed the greatest voluntary transfer of sovereignty in history.

The Community of 12 members will soon be expanded, in its economic dimension, into the 19-member European Economic Area. This new grouping, the EEA, will encompass 46 per cent of world trade. With 10 countries that desire to become full members waiting in the anteroom or holding pen of the Community, it is poised to become a Community of 22 or more, embracing Scandinavia and the key East European nations. Historically neutral countries such as Sweden and Austria have lined up to transfer their sovereignty – and their foreign policy – to the new super state. If, in time, the Baltic and some other former Soviet states adhere – and this is likely – we will see a new international union of some 25 to 30 states and some half-billion people or more, all transferring sovereign powers to the new regional superstructure.

This structure supports far more than a preferential trading bloc or single market. The historic Maastricht Summit deliberates as we meet here. In my view, it is beyond doubt that Europe will evolve into a full-fledged economic and monetary union. Political union, and a common foreign policy, is only a matter of time.

The European union is a new phenomenon in international organization and international law. It is not just a regional organization, albeit one likely to dominate the Euro-Asian land mass. It is a legal community, organized around supranational central organizations that exercise the most important sovereign powers. Adherence is a matter of accepting the obligations of the legal union, and this is why it is non-exclusive and its capacity for growth is so great. Let's not be misled by the outbreak of ethno-

cultural nationalism in Eastern Europe. These new entities can't wait to transfer their newly won sovereignty to a federated European community.

In North America, we are seeing the formation of a widening free trade area or economic space of comparable geographic size, population and wealth. It, too, has a capacity for growth, as we are seeing in the current tripartite free trade negotiations among Canada, the United States and Mexico. Important hemispheric nations such as Venezuela and Colombia want to become part of a free trade zone with Mexico, and Chile is awaiting such an agreement with the U.S. It is likely, in time, that a single, unified free trade zone will emerge, embracing a large number of the nations of the hemisphere, with the centre of the economic space being the capital of the strongest power – Washington.

Whether this economic space will follow the historic pattern of the Community and lead to a pooling of sovereignty in common institutions remains to be seen. We are a long way from this, but the supranational methods for dispute settlement created by the Canada-U.S. FTA are likely to evolve on a wider geographic basis.

Whether common economic or even political institutions also evolve will depend on many factors. Not the least of these is the future evolution of the Canadian federation. If it were to break up into component parts or to decentralize economic power in an extreme way, the surviving states, even if relatively wealthy – say on the order of Sweden – will have very little leverage at the centre of the economic space, that is, Washington.

Thus demands and proposals for power-sharing – for a voice at the table in the centre of the economic space – will start to grow.

It may be many years before the nature of the North American or Western Hemispheric economic space is known, but there is no escaping the nature of the European one. Nor can there be any denial that a preponderate amount of political and economic power has become concentrated in three large clusters or groupings in Europe, North America and industrialized Asia, with Japan at its centre.

Even if the current Uruguay Round of GATT succeeds, the centres of true power will reside in these groupings, and, at least in Europe and possibly North America, the central institutions are likely to continue to widen and deepen into more supranational legal structures.

Against this background, it is difficult to perceive of multilateralism in the same way that we have done for the past several decades. Inherent in the notion of multilateralism as a political strategy is the assembly of nation-states in which middle powers broker solutions and act as counterweights to the great superpowers through the force of their public opinion and moral weight.

But what happens to the concept of the middle power if some key middle-power members – countries such as Sweden and Austria – become part of a super federation?

What happens when three great powers and four Economic Summit members are part of a grouping with a common foreign policy and perhaps military force as well? Is it too fanciful to think of a fourth great power or superpower, that is, Russia itself, as eventually forming part of the Euro-Asian super state? Probably not.

In this world of larger and expanding economic and political spaces, power will be concentrated more and more in the groupings and in their common institutions or at the centre of the space.

This is why policies that favour multilateralism, international organization and globalism cannot be understood in the same way that they were in the era that is now fading before our eyes.

For one thing, influence will be brought to bear by the Europeans primarily at the centre of their space, while in North America Canada will need to retain as much leverage and political clout as possible to ensure that our voice is heard directly in Washington.

This is, to my mind, a strong argument for central economic power in Canada as a prerequisite to national survival. Regions or units exercising decentralized economic power will lack international

leverage and sufficient clout to cross the threshold of political credibility in Washington.

This is why I also believe it is in Canada's interest to promote the widening of the Western Hemisphere free trade area and to build common consultative and quasi-judicial institutions in the economic area. A wider grouping will contribute to greater balance and counterweight in the North American economic space.

If this does not succeed in providing an adequate balance within the space, a demand will eventually develop for power-sharing at the centre, that is, the gradual pooling of sovereignty in order to have some greater say in the governance of the economic space.

Surely there will be an important and even critical role for multilateralism and global institutions in this transforming international order. It is a role that will be increasingly directed to advancing human rights and dignity, to addressing problems of poverty and disease in much of the world, to aiding refugees and preventing the oppression of minorities, and to coping with the sources and prevention of regional conflicts.

These are areas of great concern to Canadians and, for this reason alone, multilateralism and support for international organizations will continue to be a critical dimension of our foreign policy. Canadian diplomacy will, I am sure, continue to excel in the multilateral arena.

But multilateralism will no longer be a strategy for limiting the influence of the U.S. over our nationhood and our lives. It seems that history at this time has dictated the inevitability of the second option – closer economic integration with the United States.

If we are to survive and flourish as a nation in the coming 60 years, we will have to look to ourselves as a strong, united and prosperous economic power, to strengthened bilateral institutions for dispute settlement, to the development of a common law of international commerce and to an effective voice in an expanding and perhaps deepening North American economic space.

CONFÉRENCE COMMÉMORATIVE
O.D. SKELTON

LES ÉTATS-UNIS ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

EXPOSÉ DE M. ALLAN GOTLIEB

TORONTO (Ontario)
Le 10 décembre 1991

CONFÉRENCE COMMÉMORATIVE
O.D. SKELTON

LES ÉTATS-UNIS ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA

EXPOSÉ DE M. ALLAN GOTLIEB

TORONTO (Ontario)
Le 10 décembre 1991

Conférence commémorative O.D. Skelton

Oscar Douglas Skelton est né le 13 juillet 1878 à Orangeville, en Ontario. Après avoir mené de brillantes études de premier cycle à l'université Queen's de Kingston (Ontario), M. Skelton a reçu sa maîtrise ainsi que des médailles d'excellence en latin et en grec. En 1908, il obtenait son doctorat en économie politique de l'université de Chicago. La même année, il était nommé professeur de sciences politique et économique à l'université Queen's. Onze ans plus tard, il était nommé doyen des arts, poste qu'il a occupé jusqu'à sa démission de l'Université en 1925. Auteur prolifique, M. Skelton a signé plusieurs ouvrages importants, dont les biographies de Sir Alexander Tilloch Galt et de Sir Wilfrid Laurier.

En 1925, à la demande du Premier ministre W. L. Mackenzie King, M. Skelton a accepté de succéder à Sir Joseph Pope au poste de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Jusqu'à son décès, à la fin de janvier 1941, il a été conseiller principal du premier ministre ou "vice-premier ministre". Mackenzie King a déclaré que sa mort était la "plus grande perte que j'aie subie depuis le début de ma vie politique". Un historien canadien l'a qualifié tout simplement de fonctionnaire le plus influent de l'histoire canadienne.

En tant que chef du ministère des Affaires extérieures pendant plus de quinze ans, M. Skelton a aidé à définir une politique étrangère canadienne distincte. En outre, il a recruté un groupe d'agents remarquablement compétents. M. Skelton croyait fermement à la nomination et à la promotion au mérite. La liste des personnalités qu'il a attirées à Ottawa est impressionnante; elle comprend notamment deux gouverneurs généraux (Georges Vanier et Jules Léger), un premier ministre (Lester B. Pearson) ainsi qu'un grand nombre de hauts fonctionnaires.

O.D. Skelton

Allan E. Gotlieb est né à Winnipeg (Manitoba) en 1928. Il a fait ses études à l'université de la Californie puis au Harvard Law School et à Oxford en tant que boursier Rhodes.

M. Gotlieb a commencé sa carrière dans la fonction publique au ministère des Affaires extérieures en 1957. Il a occupé des postes à Ottawa, à Genève et à Washington. Il a été nommé membre du Comité de désarmement des 18 pays, en 1962, et à son retour à Ottawa, en 1964, il est devenu chef des services juridiques au ministère des Affaires extérieures. En 1967, M. Gotlieb a été nommé sous-secrétaire d'État adjoint aux Affaires extérieures et conseiller juridique. En 1967 et en 1968, il a été délégué canadien suppléant auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies. En décembre 1968, il a été nommé sous-ministre du ministère des Communications, nouvellement créé. De 1975 à 1977, il a été sous-ministre de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, de 1977 à 1981, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures et, de 1981 à 1989, ambassadeur du Canada aux États-Unis.

M. Gotlieb est l'auteur de cinq ouvrages. En outre, il a publié un grand nombre d'articles sur la science politique et le droit international. Il est président du Conseil des arts du Canada et membre du conseil d'administration de plusieurs grandes organisations canadiennes.

M. Gotlieb est récipiendaire du Prix pour services insignes accordé à la Fonction publique par le Gouvernement du Canada et Compagnon de l'Ordre du Canada.

Je considère comme un grand privilège d'avoir été invité à donner cette première conférence O.D. Skelton sur la politique étrangère du Canada, à l'occasion du 60e anniversaire du Statut de Westminster. Je félicite le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur d'avoir créé cette série de conférences annuelles en l'honneur de l'homme qui, en qualité de sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, a eu, plus que toute autre personne, le mérite d'avoir façonné le Ministère tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Le thème que j'ai retenu pour ce soir est « Les États-Unis et la politique étrangère du Canada ». Ce choix s'explique par le fait qu'à mon avis il est celui qui offre – du point de vue de nos relations avec la superpuissance que représente notre voisin du Sud – la meilleure possibilité de nous éclairer sur la nature générale de la politique étrangère du Canada.

La question que vous vous posez aujourd'hui et demain est de savoir si le Canada a eu une influence. J'insisterai ce soir sur les forces qui ont concouru à former la politique étrangère qui a, à mon avis, permis au Canada d'avoir cette influence.

La thèse que je soutiens, c'est que depuis 60 ans – soit la période que je me propose d'examiner – les stratégies du Canada sur le plan international ont été grandement influencées par nos préoccupations concernant nos relations avec les États-Unis. Sur la scène de la politique étrangère du Canada, les États-Unis sont toujours l'acteur principal. À la table où les Canadiens préparent les ingrédients de leur politique étrangère, les États-Unis sont toujours l'invité le plus important. Lorsque les Canadiens se rassemblent pour discuter de leurs besoins et de leur destinée, le spectre des États-Unis hante toujours leur esprit.

Il serait vain d'essayer, en un seul exposé, de brosser un tableau historique de nos relations avec les États-Unis, de dresser le catalogue des diverses étapes de son évolution ou encore de décrire par le menu les initiatives, les idées et les activités, bien ou mal inspirées, fructueuses ou stériles, que nos dirigeants politiques et nos diplomates ont mises à contribution pour mieux faire face au défi que représente le fait de vivre à côté du pays le plus puissant et le plus riche du monde.

Je m'emploierai plutôt à mettre de l'avant, sur deux plans ou niveaux, certaines idées générales concernant les États-Unis en tant qu'élément central de notre politique étrangère.

Interrogeons–nous tout d'abord sur la façon dont les États-Unis ont marqué le caractère fondamental de notre politique étrangère, dans son sens le plus large, soit nos relations avec l'ensemble de la communauté internationale. Nous examinerons ensuite la question sous l'angle de la politique adoptée pour traiter directement avec les États-Unis, dans un contexte bilatéral, en vue de promouvoir et de défendre nos intérêts nationaux.

La définition de notre perspective internationale, à la fois originale et distincte, et la gestion de relations bilatérales envahissantes avec les États-Unis ne sont que deux aspects d'une même réalité qui a dominé notre évolution depuis un demi-siècle. L'objectif suprême qui est demeuré au coeur de nos préoccupations a été de limiter l'influence américaine sur notre destinée nationale tout en retirant un avantage optimal de notre proximité.

Au cours de la période de 60 ans qui s'est écoulée entre la création du Canada par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et notre participation en toute autonomie à la communauté internationale, les États-Unis ont occupé une place importante dans notre programme d'action national, les échanges, les pêches et les questions de frontières suscitant de nombreuses préoccupations. Mais le Canada s'est attaché à résoudre les difficultés dans le cadre de ses liens avec l'Empire britannique. Les faits ne permettent pas de conclure que Londres ait passé outre régulièrement à nos intérêts. Au demeurant, avant même Westminster, les représentants du Canada ont commencé à conclure des accords avec les États-Unis de leur propre chef, la Convention sur les pêcheries de flétan de 1923 en étant le premier exemple.

Bon nombre des différends qui ont opposé notre pays naissant et les États-Unis étaient extrêmement litigieux. Il n'en reste pas moins que, tandis que notre autonomie nationale prenait forme dans les trois premières décennies du siècle, les principales préoccupations des dirigeants politiques canadiens étaient provoquées non pas par Washington, mais bien par les liens avec l'Empire britannique. De plus en plus, en effet, dans ce siècle agité, nous étions troublés par le pouvoir de tutelle conféré à

Londres et par l'apparente subordination des intérêts canadiens aux visées et stratégies de l'Empire britannique.

Au ministère des Affaires extérieures, nos cadres supérieurs et nos plus grands esprits étaient obnubilés par un seul souci majeur – s'affranchir du joug impérial. Même après que fut reconnue aux termes du Statut de Westminster l'égalité des voix des *dominions* dans les affaires internationales, bon nombre de nos personnalités les plus remarquables consumaient encore leurs énergies à chercher pourquoi il ne convenait pas que Londres entraîne le Canada dans une autre guerre européenne. Le brillant Loring Christie alla jusqu'à soutenir que même si la Grande-Bretagne déclarait la guerre à l'Allemagne, il n'était pas essentiel que le Canada emboîte le pas. Mackenzie King partageait de tout coeur ces sentiments isolationnistes, bien qu'il sût pertinemment que le Canada ne pourrait jamais demeurer à l'écart en cas de guerre. Une semaine après l'entrée de la Grande-Bretagne dans les hostilités en 1939, le Canada en faisait autant. Déçu, Christie partit pour Washington.

La hantise de l'influence de Londres a peut-être contribué à empêcher certains de nos diplomates de voir ce qui se passait en Europe. Mais tous n'étaient pas touchés par la cécité, et Lester Pearson, entre autres, n'était que trop conscient de la situation, même si, paradoxalement, le ministère des Affaires extérieures, tout en étant déterminé à ne pas se soumettre d'office aux stratégies et objectifs impériaux, ne défendait pas toujours vigoureusement nos intérêts nationaux à cette époque lorsqu'ils ne coïncidaient pas avec ceux de l'Empire britannique. Ainsi, à l'occasion de la Conférence de codification des eaux territoriales, qui s'est tenue à La Haye en 1930, la délégation canadienne se limita à une seule intervention pendant toute la durée des longues délibérations. Celle-ci se résume en une seule phrase prononcée par le délégué canadien : « Je me range à l'avis de mes distingués collègues britanniques », ou quelque autre phrase dans le même esprit. Le délégué du Canada n'était autre que Lester Pearson.

Avant la Seconde Guerre mondiale, par conséquent, c'était l'ombre de Londres, et non celle de Washington, qui planait sur Ottawa, de sorte qu'il ne faut pas s'étonner que notre politique étrangère, encore balbutiante, fût surtout axée sur la rupture du cordon ombilical avec l'Empire britannique. Non seulement Washington

n'apparaissait-il pas menaçant, mais il faisait l'objet de notre convoitise. Le ministère des Affaires extérieures, qui souhaitait tout d'abord que les États-Unis s'engagent dans le conflit et qui, par la suite, voulut appuyer leurs efforts de la façon la plus efficace possible, avança, sous l'impulsion de Hume Wrong, de Norman Robertson et de Lester Pearson, le principe du fonctionnalisme pour décrire le rôle que nous pourrions légitimement chercher à assumer au sein des conseils des alliés et pour déterminer le moment opportun où nous pourrions nous-mêmes nous faire entendre auprès des comités.

Les craintes de domination, par la Grande-Bretagne, de notre politique étrangère s'évanouirent pendant la guerre et, bien sûr, n'ont jamais refait surface. Toutefois, dans les premières années de l'après–guerre, elles ne furent pas immédiatement supplantées par les appréhensions d'une domination par Washington.

Bien au contraire, notre plus grande inquiétude était de voir le pays le plus puissant du monde – le plus puissant de l'histoire – faire ses bagages, quitter l'Europe et rentrer chez lui. Ce sont ces préoccupations de la période qui a suivi immédiatement la guerre qui ont donné naissance aux principales caractéristiques de notre politique étrangère contemporaine.

Ces caractéristiques incluent d'abord et avant tout notre vocation transatlantique, mais aussi, et plus généralement, le multilatéralisme, la planétarisation et le soutien des organisations internationales. Depuis la Seconde Guerre mondiale jusqu'à ce jour, les Canadiens font confiance à la communauté atlantique, au multilatéralisme, à l'universalisme et aux institutions internationales comme principaux piliers de la structure globale de notre politique étrangère.

C'est sur le plan multilatéral que les traits les plus distinctifs de notre politique étrangère ont vu le jour. C'est grâce à notre vocation multilatérale que le Canada « a eu une influence ».

Les origines de cette orientation, de cet engagement à l'égard de l'internationalisme n'ont cependant rien à voir avec notre désir de contrer ou de limiter l'influence des États-Unis sur le Canada. C'est le contraire qui est vrai. Si les États-Unis devaient retourner à l'isolationnisme, il faudrait craindre les pires conséquences.

L'échec de la Société des nations pourrait se reproduire et une autre guerre mondiale risquerait d'éclater. La sécurité collective deviendrait tout à coup un objectif inatteignable et le monde serait de nouveau à la merci d'un État belliqueux.

De ce point de vue, nous avons donné corps à une aspiration profondément ancrée dans notre politique étrangère, à savoir – et je reprends ici une expression utilisée par les professeurs Granatstein et Hillmer à propos d'une époque antérieure – assurer « l'harmonie des relations anglo-américaines, fondement de la sécurité du Canada ».

Si les États-Unis devaient se replier sur eux-mêmes, si le triangle se brisait, le Canada devrait sans doute se ranger du côté des Américains en raison du déclin de la Grande-Bretagne et de la faiblesse de l'Europe. L'obligation de faire un choix entre les deux côtés de l'Atlantique serait très désagréable pour le Canada et ne manquerait pas de mettre en péril notre unité intérieure. La raison et l'intérêt national nous poussaient donc à édifier des institutions susceptibles de préserver les liens entre l'Europe et les États-Unis – comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) – de même que des organismes internationaux au sein desquels les États-Unis joueraient pleinement leur rôle pour maintenir la sécurité collective.

C'est pourquoi il n'était pas illogique de la part des Canadiens de faire du multiculturalisme la pierre angulaire de leur politique étrangère naissante. L'édification d'institutions internationales efficaces concordait parfaitement avec les intérêts nationaux du Canada. Or, la poursuite de cet objectif s'harmonisait également à merveille avec les autres aspirations des diplomates canadiens.

Pour la plupart, ces fonctionnaires étaient idéalistes et d'orientation internationaliste. On n'aurait pas su trouver la moindre trace d'isolationnisme dans l'Édifice de l'Est (sur la Colline du Parlement où le Ministère était situé autrefois). Bon nombre d'entre eux étaient des enfants « de pasteur », affichaient des idées anti-impérialistes et anticolonialistes et étaient animés d'un esprit missionnaire. Ils ne demandaient qu'à contribuer au maintien de la paix et de la sécurité dans le monde, à mettre un terme au colonialisme et à promouvoir la justice au nom des pays pauvres qui allaient bientôt devenir le tiers monde. C'est ainsi que les

premières années de l'après-guerre furent caractérisées par une remarquable harmonie entre nos idéaux et nos intérêts nationaux.

Au reste, la poursuite de ces objectifs ne causait aucune friction avec les Américains. Le Canada et les États-Unis étaient partenaires dans l'entreprise d'édification des organisations internationales – l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les institutions spécialisées – et dans l'engagement à les rendre efficaces. Par la suite, les États-Unis et le Canada furent les artisans de l'opération la plus importante de l'histoire de l'ONU, après sa création, soit le transfert du pouvoir politique réel du Conseil de sécurité, paralysé par la Guerre froide, à l'Assemblée générale.

Grâce à des hommes politiques et à des diplomates de talent, la diplomatie canadienne de cette époque se révéla innovatrice et efficace, suscitant l'admiration. La collection de plus en plus importante de mémoires rédigés par les diplomates canadiens témoigne de cette créativité. Nous voulions contribuer à faire de l'OTAN une communauté transatlantique, par opposition à une simple alliance militaire. Nous voulions transformer le Commonwealth en une organisation multiraciale de pays industrialisés et en développement. Nous voulions que l'ONU devienne un intervenant efficace dans les affaires économiques et humanitaires. Or, dans tous ces cas, nous avons fourni un apport important.

Pendant ma dernière année à Oxford comme étudiant, je me souviens d'avoir mentionné devant l'éminent philosophe anglais Stuart Hampshire que je venais de m'engager dans le corps diplomatique canadien. « Le meilleur du monde, s'empressa-t-il d'affirmer, et auréolé de la remarquable réalisation du chef de la délégation canadienne à l'ONU, Paul Martin, qui a débloqué l'impasse concernant l'adhésion de nouveaux membres. » À vrai dire, cette initiative canadienne reflétait notre politique étrangère dans ce qu'elle avait de plus fondamental, à savoir la recherche d'une Organisation des Nations Unies qui soit universelle. Cette réussite du Canada survenait tout juste un an avant un autre éclatant succès, celui de la création par Lester Pearson et ses aides d'une force de maintien de la paix à Suez sous l'égide de l'Assemblée générale et non du Conseil de sécurité.

Les années 50 et le début des années 60 marquèrent l'apogée du pouvoir américain dans le monde et les moments les plus intenses de la Guerre froide. Notre participation aux institutions internationales nous donna l'occasion, par la formation d'associations d'États doués des mêmes dispositions, d'exercer une influence positive sur les États-Unis à une époque extrêmement périlleuse et tendue. La crainte d'une guerre nucléaire n'est pas le moindre des facteurs ayant motivé nos prises de position énergiques devant les instances internationales.

Il peut sembler simpliste de dire que le Canada a commencé à cette époque à se tourner vers le reste du monde pour faire contrepoids aux États-Unis, mais cette affirmation ne comprend pas moins un élément de vérité.

On comprendra mieux ainsi pourquoi les diplomates canadiens, au grand étonnement des trésoriers et des gestionnaires de l'Administration fédérale, ont toujours eu de la difficulté à établir les priorités pour la définition de la politique étrangère du Canada. Les besoins se faisaient sentir partout. Il fallait donc aller partout. De nouvelles ambassades essaimèrent sur tous les continents, un programme d'aide d'envergure prit forme, dont les fonds furent distribués dans tous les coins du globe. Après avoir compté parmi les principaux participants au Plan Colombo en Asie, nous devions par la suite devenir un donateur plus important que les États-Unis en Afrique anglophone et le deuxième seulement, après la France, en Afrique francophone.

Nous avons été les principaux artisans du Commonwealth et de la Francophonie, promus fers de lance de notre politique étrangère. Nous pouvions nous enorgueillir de la participation du Canada à toutes les grandes opérations de maintien de la paix montées sous l'égide des Nations Unies. L'ONU, les institutions spécialisées et le GATT constituaient les grands pôles de notre action internationale. L'Europe et l'Amérique latine, les Antilles et, à vrai dire, chaque continent ou région comptaient sur notre présence diplomatique. Une lutte sans fin, qui mit aux prises les diplomates et le Trésor, finit par engendrer le phénomène typiquement canadien consistant à ouvrir des ambassades pour ensuite les fermer, puis à les ouvrir et à les fermer de nouveau, selon un schème que l'on pourrait appeler le « syndrome de l'ambassade de

l'Équateur ». La lutte se poursuit encore de nos jours, alors que nous avons désormais 146 bureaux de par le monde.

Même s'il n'est pas une grande puissance, le Canada en vint malgré tout à pratiquer une politique étrangère mondiale et s'est toujours employé, au fil des décennies, à jouer un rôle international. Une anecdote, probablement apocryphe, pourrait peut-être aider à expliquer ce phénomène.

Je me rappelle avoir lu, il y a bien longtemps, un mot de ce membre éminent de l'élite torontoise qu'est Dean Acheson, qui disait un jour que le problème du Canada, c'est qu'il est une puissance régionale, mais sans région. J'ai essayé de retracer la citation exacte, en passant en revue toutes les sources possibles, mais sans succès. J'ai bien retrouvé ses commentaires acerbes sur la magnanimité et l'hypocrisie du Canada, mais non la mention du Canada à titre de puissance régionale sans région. Quoi qu'il en soit, si ce n'est pas Acheson qui est l'auteur de cette diatribe (on l'a aussi attribuée à Buckminster Fuller et à Herman Kahn), il aurait bien pu l'être, tant elle résume parfaitement la réalité géographique qui sous-tend la politique étrangère du Canada.

Or, tout compte fait, les États-Unis sont notre région. Voilà la réalité.

Le première conséquence de ce simple fait est que, pour faire contrepoids, pour trouver un espace vital, un *lebensraum*, en quelque sorte, nous avons concentré nos efforts et nos énergies créatrices sur une politique étrangère fondée sur une présence et un rôle assumés dans toutes les autres régions et au sein de chacune des organisations internationales. Le Commonwealth, dont les États-Unis ne font pas partie, en est un exemple typique. La mondialisation, le multiculturalisme, l'universalisme et la participation active aux organisations internationales ont été les piliers de notre politique étrangère, découlant naturellement du besoin que nous ressentions d'équilibrer les forces extérieures conjuguées pour façonner notre destinée nationale.

La deuxième conséquence du fait que le Canada soit une « puissance régionale, mais sans région » est que, s'il est une région sur la Terre que le Canada a eu tendance à négliger depuis de nombreuses années, c'est celle de l'Amérique latine. La raison

principale en est qu'il s'agissait de l'arrière-cour des États-Unis et non, par conséquent, d'un endroit naturel où faire contrepoids. C'est pourquoi nous nous sommes tenus bien à l'écart de l'Organisation des États américains (OEA), tout comme des regroupements de l'hémisphère occidental au sein des institutions spécialisées.

En somme, jusqu'à tout récemment, nous n'avons exercé aucune influence dans cette région, et ce n'est pas à notre honneur.

Je ne pense pas qu'il soit possible de préciser la date à laquelle les Canadiens ont commencé à voir dans le multilatéralisme un moyen pour contenir le pouvoir des Américains, tel qu'il peut s'exercer sur le Canada.

D'après ma propre expérience, je dirais que vers le milieu des années 50, il semblait tout naturel aux Canadiens d'envisager le multilatéralisme dans cette optique, du moins en partie.

Pendant le mandat de Diefenbaker, le Canada s'est mis à utiliser le multilatéralisme comme moyen de pression contre les États-Unis dans un contexte bilatéral. À la fin des années 50, le Cabinet canadien entérinait une recommandation du Comité interministériel sur les eaux territoriales visant à établir une zone de pêche exclusive de 12 milles au large de nos côtes. Les États-Unis s'y opposaient fermement. Dès lors, pendant plusieurs années, le Canada a mené une énorme campagne diplomatique afin de rallier des appuis à l'égard d'une règle de droit favorable aux 12 milles. Nous avons bloqué une entente sur une proposition rivale des États-Unis à la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1958. Par la suite, en grande partie grâce à nos efforts, une règle vit le jour en 1960 qui légitimait notre approche, et non celle des États-Unis, face à la zone de 12 milles. En fin de compte, nous avons décidé d'agir unilatéralement.

Les Canadiens savaient pertinemment ce qu'ils faisaient. Ils se sont abstenus sciemment de tout geste unilatéral susceptible d'offusquer les Américains. Ils ont attendu la formation d'un consensus international pour légitimer leur action avant d'agir. Diversement modulée, c'est cette même stratégie fondamentale que le Canada devait adopter maintes et maintes fois, pendant de nombreuses années, pour assurer sa compétence sur les mers

territoriales, sur la navigation dans les glaces de l'Arctique, sur la lutte contre la pollution en haute mer, etc. Nous avons toujours recherché la sanction internationale, sous forme de nouvelles règles, des actions auxquelles les États-Unis s'opposaient vivement et qui étaient pour l'essentiel dirigées contre eux.

On pourrait citer des exemples du même ordre dans des domaines autres que ceux des eaux territoriales, de la gestion des ressources et de la protection de l'environnement.

Mal inspiré, le gouvernement Diefenbaker a voulu obtenir un accord rapide de l'ONU sur le désarmement afin de prévenir de dangereuses (sinon fatales) dissensions intestines sur la question du rôle nucléaire de nos forces armées. Destinée à forcer la main aux Américains, cette initiative a abouti à l'une des pires périodes de tension qu'aient connues nos relations avec les États-Unis.

À la fin des années 60, la vocation du Canada comme apôtre des organisations internationales atteignait son point culminant. Au sein de l'ONU, nous avons réussi à rendre crédible l'idée d'une puissance intermédiaire et nous avons tenu avec aisance ce rôle de puissance intermédiaire en formant des alliances, à l'occasion de votes déterminants, avec la Suède, l'Autriche, le Mexique, l'Égypte, la Yougoslavie et d'autres puissances intermédiaires, dans un travail constant en faveur du désarmement, en quête de moyens pour atténuer les menaces de la Guerre froide, à la recherche du compromis et de la modération, tout en demeurant fidèles au Bloc de l'Ouest.

Or, pour certains Canadiens, nos efforts en vue de prendre la tête d'un camp mitoyen apparaissaient un tant soit peu forcés, et la façon dont nos dirigeants politiques, les médias et d'autres encore voulaient faire du Canada le héraut vertueux d'un monde meilleur semblait friser la présomption. Inversement, de l'avis d'autres Canadiens encore, nos efforts étaient insuffisants et entravés par une trop étroite collaboration avec les États-Unis et par notre manque de neutralité.

Ces facteurs, renforcés par un sentiment nationaliste croissant au Canada, ont provoqué une sorte d'impatience concernant notre rôle international, un certain cynisme au sujet de notre internationalisme de *boy-scout*, du « pearsonianisme » sans Pearson,

du dépassement de la mesure, d'un rapprochement exagéré avec les Américains, du piétinement des interventions par rapport au passé, etc.

C'est dans ce contexte que le gouvernement nouvellement élu de Pierre Trudeau entreprit de passer en revue notre politique étrangère. Les résultats de cette initiative, exposés dans les six brochures de *La Politique étrangère au service des Canadiens*, en étonnèrent plus d'un dans les universités canadiennes, les médias et les instances officielles par leur apparente étrangeté, voire leur excentricité. Rédigé dans le langage à la mode de l'époque, le rapport fut assailli par la critique. On lui reprochait de la tiédeur dans son engagement à l'égard de l'internationalisme et une insistance exagérée sur l'intérêt national par opposition à l'avènement d'un monde meilleur. « Et pourquoi, ajoutait-on, n'y a-t-il pas de document distinct sur les relations avec les États-Unis ? »

Avec le recul, on est en droit de juger ces documents de façon quelque peu différente. La décennie des années 60 fut une époque de sensibilisation singulière des Canadiens à la vulnérabilité, réelle ou perçue comme telle, de leur pays par rapport aux États-Unis. On imagina ou adopta des interventions controversées afin de limiter la capacité des Américains de prendre le contrôle d'une part encore plus importante de l'industrie canadienne, et certains secteurs de l'économie (les banques, les communications) firent l'objet de mesures de protection partielle ou totale. De profonds conflits ont surgi concernant la pollution et d'autres questions environnementales, la souveraineté dans les eaux territoriales et internationales, l'Arctique, le mouvement des brise-glaces américains dans le passage du Nord-Ouest, les ressources halieutiques et d'autres questions.

La puissance des États-Unis était à son summum mais, à cause du Viet-Nam, les Canadiens avaient perdu toute confiance envers les dirigeants américains. C'est ainsi qu'un nouveau sentiment nationaliste fit pencher la balance en faveur de la défense de nos intérêts nationaux et la protection de notre souveraineté.

Malgré une rhétorique et une terminologie nouvelles, *La Politique étrangère au service des Canadiens* représentait moins une rupture par rapport aux modes de pensée de la majorité en matière de

politique étrangère qu'une façon originale de voir et de présenter les orientations traditionnelles à une époque davantage marquée par le nationalisme.

S'il n'y avait pas de document distinct sur la politique des relations avec les États-Unis, c'est que les Canadiens, dans une large mesure, voyaient dans la politique étrangère un instrument de comportement avec le monde entier, à l'exception des États-Unis. Autrement dit, il n'y avait pas de publication distincte sur les États-Unis du fait que nos relations avec le reste du monde étaient simplement le reflet de notre comportement face à la réalité américaine. Les auteurs des documents affirmaient à juste titre que notre politique à l'égard des États-Unis pouvait se retrouver, par déduction, dans toutes les brochures portant sur le monde et que, de toute façon, une étude détaillée viendrait plus tard. Malgré la nouvelle rhétorique et une sourdine sur le rôle de conciliateur universel, on n'y constatait, globalement parlant, aucune discontinuité véritable de perspective ni de visée.

Lorsque parut enfin, quelques années plus tard, le chapitre suivant tant attendu, soit en octobre 1972, sous la forme d'un document du Secrétariat d'État intitulé *Relations canado-américaines : choix pour l'avenir*, il n'y eut aucune surprise, aucune rupture.

Les « choix pour l'avenir » présentaient toutefois l'originalité de s'attaquer de front à la question dominante de notre politique étrangère, à savoir comment limiter l'influence américaine sur le nationalisme et l'identité du Canada, ou comment atténuer la vulnérabilité du Canada face à la politique et aux interventions des États-Unis. Sur le plan intérieur, le troisième choix préconisait le renforcement de la souveraineté dans des domaines vitaux d'intérêt national comme l'économie et la culture. Sur le plan extérieur, il recommandait – je vous laisse deviner – un plus grand engagement à l'égard du reste du monde. Nos vieux amis, le multiculturalisme et la mondialisation, avaient refait peau neuve et se présentaient désormais sous forme de diversification des relations économiques avec des pays importants autres que les États-Unis.

Nos vieux amis avaient également revêtu un costume de jeunesse, soit le transatlantisme, contrepoids du continentalisme.

Ainsi donc, que nous portions notre regard vers *La Politique étrangère au service des Canadiens* ou vers le troisième choix, le principal acteur de la pièce, le convive d'honneur au festin est toujours notre voisin du Sud. Le souci dominant n'avait pas changé : la vulnérabilité du Canada face au pouvoir et à l'influence des États-Unis.

Par surcroît, nos programmes d'action, pour l'essentiel, demeuraient les mêmes : intensifier l'effort pour créer des contrepoids, accélérer les démarches en vue de nouer des liens plus étroits et plus fructueux avec le reste du monde – moins les États-Unis.

Si le vocabulaire utilisé dans ces études différait quelque peu de la phraséologie antérieure, y avait-il autre chose de différent ?

La réponse est affirmative, mais il n'est pas facile de définir ces différences.

1. La volonté du gouvernement, des instances officielles ou du monde des affaires de procéder à la diversification de nos relations extérieures, préconisée dans le troisième choix, demeurait chancelante. Alors même que le gouvernement lançait un appel en faveur de la diversification, les relations économiques et commerciales avec les États-Unis continuaient de s'intensifier. Lorsque le troisième choix fut adopté en 1973, notre commerce avec les États-Unis représentait quelque 60 % de nos exportations. En 1984, lorsque le gouvernement libéral fut renversé, les chiffres avaient grimpé à plus de 75 %. Malgré le « lien contractuel » de 1976 avec l'Europe, notre commerce outre-mer avait chuté de 50 % pendant cette même période.

2. De subtiles modifications commencèrent à toucher notre façon de voir notre vocation multilatérale. Dans certaines déclarations du gouvernement, on pouvait entendre, de plus en plus souvent, l'écho d'une sorte de neutralisme en gestation, qui avait d'abord fait son apparition dans l'examen de la politique de la défense pendant les premières années du mandat de Trudeau. Nous avions désormais tendance à nous définir comme situés à mi-chemin entre les deux superpuissances, moralement

indépendants de l'une comme de l'autre, en quelque sorte. Certes, cette prise de position était davantage caractéristique de M. Trudeau que de ses ministres des Affaires extérieures, mais elle finit par gagner du terrain au sein du Ministère. Si l'anti-américanisme n'était pas une attitude naturelle chez nos diplomates, il n'en demeure pas moins que, pendant les années 70 et 80, un certain nombre de fonctionnaires donnèrent l'impression qu'ils jugeaient la légitimité de notre politique étrangère en fonction du degré d'écart qu'elle présentait par rapport à celle des États-Unis. Cette tendance eut pour effet de fausser et, à certains égards, de miner les assises qui, historiquement, avaient fondé notre engagement à l'égard du multilatéralisme.

Malgré ces nouvelles nuances, le multilatéralisme demeura le trait constant de notre politique étrangère pendant toutes ces années. Or, le sentiment de la vulnérabilité de notre autonomie nationale face aux influences omniprésentes des États-Unis devint une sorte de constante derrière la constante.

Au cours de ces décennies, une troisième constante se dégagea, découlant elle aussi de nos relations avec les États-Unis.

Cette constante avait trait à la façon avec laquelle le Canada s'employait à gérer les relations avec les Américains. Elle peut se résumer comme suit : la meilleure façon de nous entendre avec notre envahissant, imprévisible et parfois insensible voisin consistait à emprunter la voie diplomatique. Autrement dit, nous étions d'autant plus efficaces dans la gestion de cette relation que nous mettions à profit nos talents diplomatiques, en préservant une maîtrise maximale de notre propre position de négociation et, surtout, en ne comptant sur l'intermédiation, sous quelque forme que ce soit, que dans les cas les plus exceptionnels.

Citons à ce propos un brillant praticien des arts diplomatiques, John Holmes, selon lequel : « Notre expérience de tous les jours nous a montré que rien ne peut remplacer de façon valable les brutaux affrontements de la diplomatie. » Il convenait donc d'éviter les procédures officielles de règlement des différends, que ce soit sous la forme de l'arbitrage, de la conciliation ou de la médiation par tiers interposé, du recours judiciaire ou autre.

Comme l'a également dit John Holmes, le Canada et les États-Unis devinrent, dans leurs catégories respectives, « les instigateurs de la création de nouvelles institutions pour le maintien de l'ordre universel. Ni l'un ni l'autre des deux pays, toutefois, n'était vraiment intéressé à créer de nouvelles institutions pour le continent. La crainte traditionnelle d'hypothéquer notre souveraineté politique persistait. » Il avait tout à fait raison. Il y avait trois choses que nous voulions préserver : la souveraineté, la souveraineté et la souveraineté.

À cet égard, le Canada n'a rien apporté de nouveau à l'art de diriger les relations internationales.

Certains ont pu soutenir que notre expérience malheureuse de l'arbitrage international à l'époque où la Grande-Bretagne était chargée de nos relations avec les États-Unis n'était pas étrangère à cette hostilité persistante. J'ajouterais que celle-ci s'explique également en partie par l'influence limitée des avocats dans les couloirs du pouvoir de l'Édifice de l'Est (sur la Colline du Parlement) – du moins, jusqu'à ces dernières années. Bon nombre de nos diplomates les plus talentueux, Norman Robertson, par exemple, ne prisaient pas particulièrement les avocats du droit international, jugeant que le droit international n'était guère utile lorsqu'il s'agissait de faire preuve de souplesse et de trouver des compromis, de tendre la perche ou de trouver un terrain d'entente pour rapprocher les parties.

Il faut dire que ces vieux routiers de la diplomatie d'après-guerre avaient connu l'époque de la Société des nations et se rappelaient le rôle de premier plan joué par les spécialistes du droit international dans les délibérations de la Société, ainsi que la futilité de leurs efforts.

C'est ainsi que pratiquement tous les projets de création d'institutions bilatérales en Amérique du Nord sont mort-nés, ont avorté ou se sont évanouis peu après leur adoption. Même les recours à l'historique Commission mixte internationale ont diminué considérablement.

Les Américains n'étaient pas plus enthousiastes au sujet de ces institutions que les Canadiens. On ne peut guère s'en étonner puisqu'ils étaient les plus forts. Ce qui est surprenant, toutefois,

c'est que les générations ultérieures de diplomates canadiens n'aient pas davantage été gagnées par l'idée de protéger les intérêts du Canada par une voix égale au sein d'une institution bilatérale. Selon John Holmes, nul ne pensait à mettre en doute l'hypothèse voulant que les instances mixtes mènent à l'intégration.

Je n'ai pas fait figure d'exception.

Pour le premier discours que j'ai prononcé aux États-Unis en ma qualité d'ambassadeur – c'était à Lansing, au Michigan, en 1981 – j'avais choisi comme thème la réticence de nos deux pays à avoir recours à des institutions binationales ou à des techniques de règlement par tiers interposé dans la gestion de nos affaires. Bien qu'il y eût dans l'air des signes avant-coureurs de changement d'attitude, j'étais persuadé d'exprimer des vérités éternelles.

En résumé, la politique étrangère du Canada, pendant un demi-siècle, a été caractérisée par deux stratégies dominantes, découlant toutes deux des préoccupations que nous avions concernant la puissance des États-Unis et l'influence de ce pays sur notre destinée nationale. Le multilatéralisme et la méfiance envers les institutions bilatérales sont demeurés pendant toutes ces décennies, et malgré les changements de gouvernement, la double marque de commerce de notre politique étrangère.

Ces stratégies sont aujourd'hui remises en question en raison d'une conjoncture qui échappe totalement à la volonté du Canada. Non seulement sont-elles contestées, elles sont aussi sapées par le cours des événements qui marquent profondément et de façon persistante tant les États-Unis que l'Europe.

Notre politique étrangère connaît l'une des pires périodes de bouleversement de son histoire. Nous avons abordé une ère de discontinuité.

Pour en comprendre les causes, il importe d'abord d'examiner l'évolution de la situation intérieure aux États-Unis. L'idée d'une gestion diplomatique centralisée de nos relations avec les États-Unis, évitant les procédures susceptibles de porter atteinte à notre souveraineté, a vu le jour aux époques de la présidence impériale. La Grande Dépression, la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide ont toutes grandement favorisé la concentration du pouvoir

à la Maison Blanche. Il devenait donc possible, voire logique, de centraliser le pouvoir au sein des Affaires extérieures à Ottawa afin de traiter efficacement avec notre voisin.

Une trop grande liberté d'action accordée aux ministères, aux autorités provinciales et même aux ministres du Cabinet pouvait avoir pour effet d'affaiblir notre position à Washington et de compliquer nos stratégies. Alors que les rapports entre Ottawa et Washington devenaient plus tendus dans les années 70 et 80, le Cabinet a régulièrement entériné des directives de renforcement de l'aptitude des Affaires extérieures à exercer une plus grande influence sur tous les intervenants dans les relations canado-américaines. Tout ce qui pouvait affaiblir la centralisation du pouvoir était considéré comme une menace pesant sur notre capacité de traiter efficacement avec les Américains.

Les profondes tensions qu'ont provoquées le Programme énergétique national, l'Agence d'examen de l'investissement étranger et la politique en matière de communications n'ont fait que renforcer le besoin de conférer aux Affaires extérieures, à titre d'organisme central, le pouvoir de coordonner les stratégies et les interventions canadiennes. La crainte de voir le Congrès lier ensemble des dossiers distincts (comme la radiodiffusion transfrontalière et le tourisme) et les menaces de représailles ont encore raffermi le principe d'une gestion centralisée.

Paradoxalement, au moment même où ces forces de gestion centralisée prenaient de l'ampleur au Canada, le processus décisionnel aux États-Unis s'orientait précipitamment vers la décentralisation. Le Viet-Nam, l'affaire du Watergate et le déclin de la présidence contribuèrent à renvoyer le pendule du pouvoir du côté du Congrès qui, entre-temps, avait commencé à voir son propre pouvoir émigrer du centre vers les présidents et le personnel des commissions et des sous-commissions. Accéléré par la réforme du Congrès, par l'affaiblissement du régime d'ancienneté, par la montée des intérêts spéciaux et par une myriade d'autres facteurs, un processus massif de sous-inféodation fut mis en branle et les barons du Congrès devinrent les véritables détenteurs du pouvoir politique sur la scène intérieure.

Les signes avant-coureurs étaient déjà apparents à la fin des années 70. À l'époque des frictions les plus enracinées peut-être,

issues du contentieux des pêches et des eaux territoriales, un changement de cap fracassant se produisit dans la méthode traditionnelle mise en oeuvre à Ottawa pour traiter avec les Américains. Sous la direction d'un négociateur exceptionnel, Marcel Cadieux, le Canada rechercha et obtint des accords pour l'arbitrage des frontières maritimes sur la côte est et pour la création d'un conseil binational auquel les deux pays confieraient la réglementation et la gestion des ressources halieutiques de l'Atlantique, les plus riches du monde. Or, le Sénat refusa de ratifier le traité devant créer l'organisme de gestion supranational.

Si les négociations, en définitive, aboutirent à un échec, l'accord ne marqua pas moins un tournant historique pour nous. En effet, nous devions prendre conscience pour la première fois que le pilotage efficace de ce genre de dossier vital passait nécessairement par l'acceptation de la réalité de la décentralisation du pouvoir américain et par la reconnaissance, sous une forme ou sous une autre, du bien-fondé de la gestion ou du règlement des différends à l'échelle supranationale.

Pendant ce temps, d'autres forces, tout aussi pénétrantes mais plus insidieuses, entravaient notre aptitude à traiter efficacement avec les Américains.

Pendant des décennies, le Canada a oeuvré de concert avec les États-Unis, au sein d'organismes multilatéraux, afin d'abolir ou de réduire les droits de douane. Nous avons réussi peut-être mieux que nous ne le pensions. Dès le début des années 80, les deux tiers de nos marchandises traversaient la frontière en franchise et les droits de douane sur le tiers restant s'établissaient en moyenne à 9 %.

Dans une large mesure, nous avions obtenu le libre-échange avec les États-Unis, mais il fallut bien nous rendre compte que, simultanément, nous nous étions exposés à un nouveau type de vulnérabilité. Le GATT, en effet, avait supprimé le tarif douanier, mais il n'avait pas mis en place, parallèlement, des mesures efficaces de règlement des différents commerciaux. Lorsque les droits de douane furent remplacés par une explosion de barrières non tarifaires ou, autrement dit, lorsque le néoprotectionnisme étendit son ombre sur l'association commerciale la plus importante du monde, le Canada, le plus dépendant et le plus vulnérable des

deux partenaires, ne disposait d'aucun mécanisme objectif, d'aucun bouclier en dehors des représailles, pour contrer les menaces.

En 1983, lorsque le gouvernement Trudeau proposa le libre-échange sectoriel, on ne tarda pas à prendre conscience à Ottawa du fait que le statu quo était instable et potentiellement défavorable au Canada. Il fallait donc, de toute urgence, prendre de nouvelles mesures de protection contre l'intimidation commerciale et le néoprotectionnisme.

C'est ainsi que les milieux gouvernementaux finirent par s'entendre sur la nécessité de disposer de mécanismes institutionnels bilatéraux pour protéger les intérêts économiques du Canada contre les initiatives protectionnistes inspirées par des groupes d'intérêts spéciaux et par le Congrès.

Les négociations du libre-échange furent menées au moment même où nous connaissions le différend commercial avec les États-Unis le plus malsain de notre histoire. Les droits compensatoires imposés par les États-Unis sur le bois d'oeuvre nous apprirent que les plus grandes industries du Canada étaient à la merci des tribunaux administratifs américains, lesquels étaient soumis aux pressions politiques exercées par le Congrès. Au même moment, nous étions témoins de la montée des mesures unilatérales dans nos relations commerciales avec les États-Unis et nous voyions se dresser le spectre de nouveaux instruments législatifs puissants à l'appui de la nouvelle orientation. Les forces politiques, mobilisées par la concurrence étrangère, par la crainte du déclin économique et par les pressions du Congrès, ne pouvaient plus être contenues par une gestion centralisée du Département d'État, de la Maison Blanche ni du Président lui-même.

C'est pourquoi le but principal que nous visions dans les négociations du libre-échange était de créer des moyens institutionnels pour parer aux conséquences des décisions commerciales injustes. Le régime des groupes spéciaux binationaux prévus aux chapitres XVIII et XIX de l'Accord de libre-échange représente la partie la plus importante de l'Accord.

Quelque 25 litiges ont déjà été portés devant les tribunaux. Au moment où le monstrueux contentieux du bois d'oeuvre résineux refait surface, « la grande différence par rapport au différend de

1986, au dire d'un membre de l'industrie canadienne, est que l'Accord de libre-échange comporte une étape qui prévoit un examen exécutoire par un groupe spécial où le facteur politique est réduit au minimum ».

À l'heure actuelle, les pressions se multiplient pour que l'on accélère les travaux visant la promulgation d'une loi unique en Amérique du Nord en matière de dumping et de droits compensatoires. C'est là, à mon avis, une conséquence inévitable de ce genre d'entraves au commerce.

Nous assistons donc à l'heure actuelle à une réorientation en profondeur de notre stratégie de coexistence avec les États-Unis. Alors que la fragmentation du pouvoir politique se poursuit dans ce pays, que la voix des groupes d'intérêts spéciaux se fait entendre de façon de plus en plus pressante, que le respect de l'autorité politique décline partout, les Canadiens se verront forcés de faire appel aux principes de droit dans leurs relations avec les États-Unis et vers les institutions bilatérales afin d'atténuer, par l'intermédiation objective, la brutale omnipotence des pressions publiques et des intérêts spéciaux.

Ce recours à la loi et aux organismes supranationaux ira s'accentuant en raison du deuxième grand facteur de changement extérieur ayant une incidence sur notre politique étrangère.

La stratégie du multilatéralisme en tant que contrepoids de l'influence américaine présuppose un monde où les puissances intermédiaires forment des coalitions au sein d'organisations internationales regroupant, à titre de composantes égales, la plupart des États de la communauté internationale.

Elle présuppose également l'existence de superpuissances qui s'opposent l'une à l'autre, créant ainsi les conditions propices à l'intervention des puissances intermédiaires au sein de l'organisation mondiale. L'après-guerre a été marqué par une explosion de naissances d'États à mesure que la décolonisation suivait son cours et que l'idée de souveraineté nationale se répandait comme l'éclair partout dans le monde.

Or, bien que cette idée jaillisse encore dans les Balkans, de puissantes forces agissent en sens inverse. Sur le continent qui

nous a légué l'État-nation, l'épuisement issu d'une guerre civile européenne de 100 ans a engendré la vision d'une communauté globale au sein de laquelle les pouvoirs souverains sont mis en commun et exercés par des organismes centraux. Petit à petit, sur une période de 40 ans, nous avons été les témoins de la plus grande abdication volontaire de la souveraineté de toute l'histoire.

La Communauté de 12 membres sera bientôt élargie, dans sa dimension économique, pour devenir la Région économique européenne qui comprendra 19 membres. Au moment où 10 autres États font antichambre dans l'espoir d'obtenir leur adhésion, on peut s'attendre à ce que le regroupement atteigne 22 membres ou davantage, incluant la Scandinavie et les principaux États de l'Europe de l'Est. Des pays historiquement neutres comme la Suède et l'Autriche sont désormais disposés à confier leur souveraineté – et leur politique étrangère – au nouveau super-État. Si, le moment venu, les pays baltes et certains autres anciens États de l'Union soviétique en viennent à demander leur adhésion – ce qui est probable – nous aurons affaire à une nouvelle union internationale comprenant quelque 25 ou 30 États et regroupant un demi-milliard de personnes ou davantage, chacun ayant accepté de céder ses pouvoirs souverains à la nouvelle entité régionale.

Ce regroupement est beaucoup plus qu'un bloc d'échanges préférentiels ou un marché commun. Que le sommet historique de Maastricht soit ou non couronné de succès – ses délibérations vont bon train au moment où l'on se parle – il ne fait aucun doute que l'Europe est en passe de devenir une véritable union économique et monétaire. L'union politique, de même qu'une politique étrangère commune, n'est qu'une question de temps.

L'union européenne est un phénomène nouveau en matière d'organisation et de droit sur le plan international. Il ne s'agit pas uniquement d'une organisation régionale, bien que celle-ci risque de dominer le territoire euro-asiatique. Il s'agit d'une communauté juridique, dépendant d'organismes centraux supranationaux qui exercent les pouvoirs souverains les plus importants. L'adhésion est assujettie à l'acceptation des obligations de l'union juridique et c'est pourquoi celle-ci n'est pas exclusive et offre un potentiel de croissance si formidable. Ne nous laissons pas tromper par les manifestations de nationalisme ethno-culturel en Europe de l'Est. Les nouvelles entités ne demanderont pas mieux que d'abdiquer

leur souveraineté nouvellement acquise au profit d'une Communauté européenne fédérée.

En Amérique du Nord, nous assistons à la formation d'une zone de libre-échange ou d'une union économique d'importance comparable sur le plan géographique, démographique et patrimonial, entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. Elle aussi offre un potentiel de croissance puisque, déjà, des pays hémisphériques aussi importants que le Venezuela et la Colombie souhaitent se joindre au Mexique dans l'accord de libre-échange et que le Chili compte conclure une entente analogue avec les États-Unis. Il n'est pas du tout utopique de croire qu'une zone unique et unifiée de libre-échange verra le jour, englobant un grand nombre de pays de l'hémisphère, le centre du nouvel espace économique étant la capitale de la plus grande puissance, Washington.

Il reste encore à déterminer si cette zone économique suivra le modèle historique de la Communauté et aboutira à une cession des souverainetés à des institutions communes. Certes, nous sommes encore loin de ce résultat, mais les méthodes supranationales de règlement des différends mises au point dans le cadre de l'Accord de libre-échange canado-américain pourraient bien évoluer et s'étendre géographiquement.

La forme que prendront les institutions communes, d'ordre économique ou même politique, dépend de nombreux facteurs, parmi lesquels l'évolution de la fédération canadienne n'est certes pas le moindre. Si la fédération devait éclater ou décentraliser à l'extrême le pouvoir économique, les États survivants, même s'ils étaient relativement riches – comme la Suède, par exemple – auraient très peu de poids au centre de l'espace économique, c'est-à-dire à Washington.

C'est ainsi que les demandes et les propositions de partage du pouvoir – d'un droit de parole au centre de l'espace économique – commenceront à se multiplier.

Il faudra peut-être bien des années avant que la nature de l'espace économique de l'Amérique du Nord ou de l'hémisphère occidental soit connue, mais celle de l'Europe nous a d'ores et déjà été dévoilée. On ne peut nier non plus qu'une partie prépondérante

du pouvoir politique et économique soit désormais concentrée dans trois grands groupes ou zones, soit l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Asie industrialisée, ayant le Japon à son centre.

Même si les négociations actuelles du GATT, soit l'Uruguay Round, devaient être couronnées de succès, les centres du pouvoir véritable demeureront au sein de ces regroupements et, du moins en Europe mais peut-être aussi en Amérique du Nord, les institutions centrales continueront vraisemblablement à grandir et à se développer en tant qu'entités juridiques supranationales.

Dans ce contexte, il est difficile d'appréhender le multilatéralisme de la même manière que dans les décennies passées. La notion de multilatéralisme en tant que stratégie politique est indissolublement liée à l'assemblée d'États-nations où les puissances intermédiaires négocient des solutions et agissent comme contrepoids par rapport aux superpuissances grâce à la force de leur opinion publique et à leur poids moral.

Mais qu'arrive-t-il au concept de puissance intermédiaire si certaines puissances intermédiaires clés – des pays comme la Suède et l'Autriche – font désormais partie d'une superfédération ?

Qu'arrive-t-il lorsque trois grandes puissances et quatre membres des sommets économiques font partie d'un regroupement ayant la même politique étrangère et peut-être aussi les mêmes forces armées ? Est-il trop fantaisiste de penser à une quatrième grande puissance ou superpuissance, soit la Russie elle-même, s'intégrant éventuellement au super-État euro-asiatique ? Non, je ne crois pas.

Dans ce monde d'espaces économiques et politiques grandissants ou en expansion, le pouvoir sera de plus en plus concentré dans les regroupements et dans leurs institutions communes ou au centre de l'espace.

C'est la raison pour laquelle les politiques favorisant le multilatéralisme, l'organisation internationale et la mondialisation ne peuvent plus s'interpréter de la même manière qu'à l'époque qui disparaît actuellement sous nos yeux.

Tout d'abord, les Européens exerceront leur influence principalement au centre de leur espace tandis qu'en Amérique du

Nord, le Canada devra préserver autant de poids et de prestige politique que possible pour faire en sorte que sa voix soit entendue directement à Washington.

Il s'agit, là aussi à mon avis, d'un argument de taille en faveur d'un pouvoir économique centralisé au Canada comme préalable à la survie nationale. En effet, les régions ou les composantes exerçant un pouvoir économique décentralisé n'auront ni le poids international ni le prestige voulus pour franchir le seuil de la crédibilité à Washington.

C'est pourquoi j'estime également qu'il est dans l'intérêt du Canada de promouvoir l'élargissement de la zone de libre-échange dans l'hémisphère occidental et de créer des institutions consultatives et quasi judiciaires dans la zone économique. Plus il sera important, plus le regroupement favorisera l'équilibre et le contrepoids au sein de l'espace économique nord-américain.

Si cette mesure ne suffit pas pour assurer un équilibre adéquat au sein de l'espace, des pressions finiront par s'exercer afin que le pouvoir soit partagé au centre, c'est-à-dire qu'on demandera la mise en commun progressive de la souveraineté de manière à obtenir un droit de regard plus important dans le gouvernement de l'espace économique.

Il n'en demeure pas moins que le multilatéralisme et les institutions mondiales continueront à jouer un rôle important, sinon critique, dans ce nouvel ordre international en pleine transformation. Ce rôle sera de plus en plus axé sur la défense des droits de la personne et de la dignité humaine, sur la lutte contre la pauvreté et la maladie qui frappent une grande partie du monde, sur l'aide aux réfugiés et la prévention de l'oppression des minorités, ainsi que sur le contrôle des sources de conflits régionaux en vue de les prévenir.

Toutes ces questions intéressent les Canadiens au plus haut point, de sorte que – ne serait-ce que pour cette raison – le multilatéralisme et le soutien des organisations internationales demeureront une dimension cruciale de notre politique étrangère. D'ailleurs, la diplomatie canadienne continuera d'exceller, j'en suis persuadé, sur la scène multilatérale.

Toutefois, le multilatéralisme ne sera plus une stratégie destinée à contenir l'influence des États-Unis sur notre autonomie nationale et sur nos vies. Il semble bien que l'histoire nous dicte à l'heure actuelle que la deuxième option est inéluctable – soit une plus grande intégration économique avec les États-Unis.

Si nous voulons survivre et prospérer en tant que nation au cours des 60 années à venir, il nous faudra devenir une puissance économique vigoureuse, unie et florissante, renforcer les institutions bilatérales chargées du règlement des différends, créer une *common law* du commerce international et s'emparer d'un droit de parole efficace dans un espace économique nord-américain en expansion et, peut-être aussi, plus englobant.